

E 13 (B)/9

*Antrag des Bundespräsidenten und Vorstehers des Politischen Departementes,
R. Comtesse, an den Bundesrat*

Kopie

Traités d'arbitrage

Berne, 27 juin 1904

[...]

Nous ne voulons pas exposer ici, car cela nous conduirait trop loin, l'ensemble des initiatives et des résolutions parlementaires qui ont été prises dans les divers pays concernant l'arbitrage. Ces actes sont trop nombreux pour qu'on puisse les rappeler. Ils reflètent tous la ferme volonté des peuples et de leurs mandataires de marcher dans la voie de l'extension de l'arbitrage international et l'on peut s'attendre à voir se multiplier dans les années qui vont suivre non seulement les

1. *Aufzählung der verschiedenen Schiedgerichte, die ausländische Staaten untereinander abgeschlossen haben.*

clauses compromissaires dans les traités, mais des traités généraux ou spéciaux d'arbitrage.

Nous n'attachons pas à ces traités d'arbitrage plus d'importance qu'ils n'en ont. Nous savons bien que leur application dépend avant tout du bon vouloir des Etats contractants et que cette application peut être facilement éludée. Si les Parties signataires d'un traité d'arbitrage veulent agir avec mauvaise foi, elles peuvent sans doute éluder l'arbitrage en alléguant le caractère politique du différend, en soutenant qu'il intéresse l'honneur, la souveraineté et l'indépendance du pays. Mais cependant il est des cas où une pareille allégation ne supporterait pas l'examen, où l'on n'oserait pas sérieusement la formuler sans soulever contre soi l'opinion publique. Est-ce que d'ailleurs tous les traités internationaux ne dépendent pas du bon vouloir et de la bonne foi des contractants? Est-ce qu'il n'est pas souvent facile pour ceux qui sont de mauvaise foi d'en éluder l'application? Or, nous devons cependant constater que les traités internationaux sont en général exécutés de bonne foi. Pourquoi n'en serait-il pas de même des traités d'arbitrage?

Mais la question a pour nous une plus haute signification.

Est-ce que nous allons laisser aux autres nations le monopole de cette œuvre de progrès et nous désintéresser, parce que la formule de ces traités d'arbitrage est encore trop vague et trop imprécise, ou parce qu'ils pourront soulever des difficultés d'application ou parce qu'ils ne sont qu'une manifestation platonique d'une idée à la mode?

Est-ce que la Suisse qui a vu siéger sur son territoire, sous la présidence de Jacques Stämpfli, l'un des premiers tribunaux d'arbitrage appelés à statuer sur un conflit important qui risquait de dégénérer en *casus belli* entre l'Angleterre et l'Amérique, qui a constamment travaillé à tous les progrès qui ne peuvent être réalisés dans ce monde que par des mesures prises en commun, par des mesures internationales, et qui est devenue le siège des Bureaux permanents de 4 Unions universelles, va se laisser distancer par tous les autres Etats dans ce mouvement intense et profond qui n'en est qu'à son point de départ et qui pousse de plus en plus les nations vers l'arbitrage?

Ce mouvement n'est point, comme plusieurs le pensent, un mouvement superficiel et passager, il n'est point un phénomène accidentel et qui disparaîtra; il est au contraire une manifestation éclairée de la conscience des peuples, il est la résultante de la marche ascendante du droit dans le monde civilisé; il est lié au développement des idées et des institutions démocratiques et plus les peuples entreront dans la voie de la démocratie, plus ils évalueront, on peut en être certain, vers la solution pacifique de l'arbitrage.

Malgré les démentis de l'heure présente, malgré les guerres qui pourront encore se produire, malgré les rivalités et les défiances qui pourront encore subsister, on peut prédire que ce mouvement vers la solution des conflits par l'arbitrage pénétrera de plus en plus dans les sociétés et dans les mœurs internationales. Ce n'est donc pas, comme quelques-uns le pensent, un phénomène passager dans la vie des peuples, mais bien un progrès qui ira toujours grandissant avec le temps, qui obtiendra toujours plus l'assentiment des peuples et qui finira par s'imposer à tous. N'est-il pas déjà entré dans les Parlements et

27. JUNI 1904

57

dans la pratique des Gouvernements? N'a-t-il pas aujourd'hui ses organes dans l'opinion publique, dans la presse? N'a-t-il pas ses congrès? Ne voyons-nous pas chaque jour, pour ainsi dire, consacrer sur un point ou sur un autre l'extension de la pratique arbitrale? N'avons-nous pas à Berne un Bureau permanent de la Paix et de l'Arbitrage que nous subventionnons?

La question qui se pose pour nous est donc celle de savoir si la Suisse assistera à tout ce mouvement sans s'y associer, si elle regardera indifférente les autres pays conclure des traités d'arbitrage sans prendre de son côté aucune initiative. Est-ce qu'on ne s'étonnera pas dans quelques années, aussi bien en Suisse que dans les autres pays d'Europe, en constatant que nous sommes restés étrangers à ce mouvement tandis que tous les autres pays auront multiplié entre eux les traités d'arbitrage? Est-ce que l'on ne trouvera pas singulier, comme le fait observer dans sa lettre du 3 mars 1904 notre Ministre à Londres, *que la Suisse s'abstienne, elle qui a déjà tant fait pour la propagation de l'idée de l'arbitrage* et qui a pris la première en 1883 l'initiative auprès de l'Amérique de la proposition d'un traité d'arbitrage? Est-ce que ce rôle indifférent ou passif serait conforme à la mission de notre petit pays qui a toujours donné son adhésion et son appui à toutes les causes généreuses, à tous les progrès humanitaires et que l'on a toujours vu à l'avant-garde?

Nous aimons à considérer comme rentrant dans notre rôle historique et dans notre vocation naturelle notre concours aux œuvres de civilisation et de progrès général qui tendent à créer des liens utiles et bienfaisants entre les Etats. Le nom de la Suisse est aujourd'hui associé à l'éclosion et à l'évolution de ces œuvres sur notre territoire et au dehors. On nous considère comme le foyer de prédilection où se discutent facilement et où prennent naissance les grandes entreprises pacifiques d'intérêt international. Est-ce que ce ne serait pas faillir à notre mission que de nous désintéresser aujourd'hui de cette œuvre de l'arbitrage international et de rester isolés au milieu des initiatives qui se multiplient autour de nous?

Nous sommes en outre un petit pays et nous souffrons comme tous les petits pays de la situation internationale anormale où nous placent les compétitions des grands Etats militaires et les charges que nous sommes obligés de supporter par devoir national, pour assurer notre défense et pour être prêts à remplir nos obligations internationales. Or, l'intérêt bien compris des petits pays doit les attacher à toutes les institutions protectrices du droit et de la paix et ils doivent tous désirer l'avènement d'un ordre de choses moins précaire que celui qui existe et où la procédure arbitrale vienne de plus en plus remplacer la procédure de la guerre.

Pour les Etats neutres à titre permanent on pourrait même soutenir que l'arbitrage se présente comme un complément nécessaire de leur neutralité.

Toutes ces raisons et d'autres encore que nous pourrions développer doivent nous engager à rechercher aussi, et sans retard, les occasions de conclure avec les Etats voisins des traités d'arbitrage et à ne pas nous isoler dans ce mouvement qui prend de plus en plus d'extension.

Si le Conseil fédéral décide, conformément à notre proposition, d'entrer en négociations avec des Etats étrangers pour conclure un traité permanent d'arbi-

trage, les Etats favorablement disposés seraient probablement la France, l'Italie, la Grande-Bretagne, les Etats-Unis d'Amérique, la Belgique et la Hollande. Il est très douteux que l'Allemagne donnerait suite à une proposition de ce genre de notre part, d'abord parce que, jusqu'à présent, elle n'a signé aucun traité d'arbitrage et ensuite parce qu'en 1899 ses délégués à la Conférence internationale de la Paix ont déclaré que le «Gouvernement Impérial, sans vouloir modifier les conventions qui consacrent présentement l'arbitrage obligatoire, ne considère pas que l'expérience soit, à l'heure actuelle, suffisante pour donner un développement plus général et immédiat à ces conventions.»

Un traité d'arbitrage avec la République Française, soit dans la forme de celui qu'elle a conclu avec l'Angleterre, soit dans une forme différente, serait un lien de plus qui nous unirait à une république sœur et une nouvelle affirmation que les Etats qui représentent dans le monde le principe républicain et démocratique n'entendent pas rester en arrière dans cette politique qui tend à orienter de plus en plus les nations vers les solutions pacifiques et vers l'arbitrage.

Il y aurait aussi un intérêt de même nature à conclure un traité d'arbitrage avec la République des Etats-Unis et nous sommes autorisés à croire que le Président actuel des Etats-Unis accueillerait très volontiers une semblable initiative de notre part.

Nous croyons aussi que l'attitude de l'Italie, si nous aboutissons dans les négociations pour un traité de commerce, serait favorable à la conclusion d'un traité d'arbitrage.

Alors même que l'Angleterre ne confine pas à notre territoire comme la France ou l'Italie, nous aurions cependant raison de ne pas négliger l'occasion qui se présente aujourd'hui de lier avec elle une convention d'arbitrage. Nous ne devons pas oublier l'histoire. L'Angleterre, dans plusieurs circonstances, nous a rendu des services et a pris en main devant la diplomatie européenne la défense de nos droits et de nos intérêts. La liberté et l'indépendance de notre pays n'ont peut-être pas eu à l'étranger de plus sûr appui que le Gouvernement britannique. Faut-il rappeler quelle a été l'attitude de l'Angleterre lors de la guerre du Sonderbund et dans les affaires de Neuchâtel et de la Savoie? Si jamais des complications internationales venaient à surgir et à mettre en danger notre pays, c'est peut-être sur la Grande-Bretagne que nous pourrions le plus compter.

Nous devons observer en terminant que si la Suisse désire signer un traité permanent d'arbitrage avec un Etat étranger qui en a déjà conclu, il est à prévoir que le traité existant servira de modèle au traité à conclure avec la Suisse. Dans un entretien qu'il a eu avec notre Ministre à Londres, Lord Lansdowne a dit que l'Angleterre n'entend pas se départir du texte de l'accord avec la France. La France fera sans doute la même déclaration. Cela n'exclut pas d'avance toute discussion sur un texte qui nous paraîtrait préférable.

A teneur de l'article 85, chiffre 5, de la Constitution fédérale, la ratification des traités avec les Etats étrangers dépend de la compétence souveraine de l'Assemblée fédérale. Il ne saurait donc être question de faire, en Suisse, un traité avec l'étranger sans le soumettre à la ratification de l'Assemblée fédérale.

Nous rappelons que par arrêté fédéral du 5 juillet 1876, le Conseil fédéral a été invité à ne pas échanger, à l'avenir, avec les autres Etats, des déclarations ayant

30. JUNI 1904

59

essentiellement le caractère de traités, sans l'autorisation ou la ratification de l'Assemblée fédérale (R.O.n.s. II, p. 327).

Dans un traité d'arbitrage, le Conseil fédéral devrait donc nécessairement réserver la ratification de l'Assemblée fédérale; les Gouvernements étrangers avec lesquels nous négocierons éventuellement devraient par conséquent être informés, dès le début des pourparlers, de cette réserve, qui nous est imposée par des motifs d'ordre constitutionnel. *Conclusions:*

1. Il est dans le rôle de la Suisse de travailler à l'égal des autres Gouvernements au développement pacifique des relations internationales et de l'arbitrage international. Cela est d'autant plus dans son rôle qu'en 1883 déjà la Suisse a pris l'initiative d'un traité permanent d'arbitrage avec les Etats-Unis d'Amérique et qu'elle a été l'un des premiers pays à introduire dans les traités qu'elle a conclus la clause d'arbitrage.

2. Le Département politique est en conséquence autorisé à entamer des pourparlers pour la conclusion de traités permanents d'arbitrage avec la France, l'Italie, la Grande-Bretagne et les Etats-Unis d'Amérique².

2. In der Sitzung vom 8. Juli 1904 erhob der Bundesrat den Antrag zum Beschluss und beauftragte das Politische Departement, neben den genannten Staaten auch mit Deutschland und Österreich-Ungarn Verhandlungen aufzunehmen (E 1004 1/217).